



RAAD VAN STATE

afdeling Wetgeving

advies 71.783/1/V
van 8 augustus 2022

over

een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende
de vrijwillige stopzetting van varkensstallen’

Op 29 juni 2022 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme verzocht binnen een termijn van dertig dagen, van rechtswege verlengd tot 16 augustus 2022*, een advies te verstrekken over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘betreffende de vrijwillige stopzetting van varkensstallen’.

Het ontwerp is door de eerste vakantiekamer onderzocht op 2 augustus 2022. De kamer was samengesteld uit Geert DEBERSAQUES, kamervoorzitter, voorzitter, Wilfried VAN VAERENBERGH, kamervoorzitter, Bert THYS, staatsraad, Jan VELAERS, assessor, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Kristine BAMS, eerste auditeur-afdelingshoofd.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 8 augustus 2022.

*

* Deze verlenging vloeit voort uit artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, *in fine*, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, waarin wordt bepaald dat deze termijn van rechtswege verlengd wordt met vijftien dagen wanneer hij begint te lopen tussen 15 juli en 31 juli of wanneer hij verstrijkt tussen 15 juli en 15 augustus.

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond, alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET ONTWERP

2. Het om advies voorgelegde ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering strekt ertoe een regeling uit te werken betreffende de vrijwillige stopzetting van varkensstallen. Binnen de perken van de begrotingskredieten worden conform de voorwaarden en nadere regelen vermeld in het ontwerp de volgende vergoedingen verleend: aan de exploitant die het houden van varkens stopzet, wordt een stopzettingsvergoeding toegekend (artikelen 2, 1°, en 3 tot 6). Aan de eigenaar die varkensstallen en erfverharding sloop, wordt een sloopvergoeding toegekend (artikelen 2, 2°, 3, 7 en 8). Het ontwerp regelt voor deze vergoedingen ook de aanvraag en haar behandeling, de uitbetaling, de verrekening van andere steun, de controle, het toezicht en de terugvordering (artikelen 10 tot 16). Voor deze vergoedingsregelingen wordt een commissie voor de vrijwillige stopzetting van varkensstallen opgericht waarvan de taken en de samenstelling worden vastgelegd (artikel 9). Ten slotte wordt aan de Vlaamse minister bevoegd voor landbouw en de Vlaamse minister bevoegd voor omgeving en natuur een machtiging verleend om de bepalingen over de indiening van een aanvraag, de behandeling ervan, de uitbetaling en terugvordering van deze vergoedingen nader te regelen (artikel 17).

RECHTSGROND

3. Uit de aanhef van het ontwerp volgt dat voor het ontworpen besluit rechtsgrond wordt gezocht in de artikelen 4, 40 en 41 van het Mestdecreet en artikel 9, eerste lid, 1° en 5°, van het decreet van 28 juni 2013 ‘betreffende het landbouw- en visserijbeleid’ (hierna: het decreet van 28 juni 2013).

3.1.1. Artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013 luidt:

“ De Vlaamse Regering kan de volgende maatregelen nemen :

1° steunmaatregelen voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1;

2° maatregelen ter ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek dat verricht wordt;

3° voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, maatregelen voor de voorlichting van de consument;

4° voor de activiteiten, vermeld in artikel 3, § 1, maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap en de innovatie;

5° flankerende maatregelen om de leefbaarheid te verbeteren van bestaande bedrijven die worden geconfronteerd met veranderende omgevingsfactoren.

De Vlaamse Regering kan de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de maatregelen, vermeld in het eerste lid, bepalen.

In dit hoofdstuk wordt onder het begrip landbouwactiviteiten het geheel van de economische activiteiten binnen de agrarische sector ten behoeve van de productie van gewassen en dieren begrepen.”

Artikel 3, § 1, van hetzelfde decreet, waarnaar de voornoemde bepaling verwijst, luidt:

“§ 1. Dit decreet is van toepassing op de activiteiten die verricht worden in de sectoren van :

- 1° de landbouw, waaronder akkerbouw en veeteelt wordt begrepen;
- 2° de tuinbouw, waaronder de groenteteelt, fruitteelt, wijnbouw, sierteelt en boomkwekerij begrepen worden;
- 3° het houden, kweken of fokken van dieren bestemd voor menselijk gebruik, het plattelandsbeheer of ten dienste van de landbouw, tuinbouw of visserij;
- 4° de aquacultuur en de zeevisserij, voor zover de zeevisserij beoefend wordt door :
 - a) de Belgische vissersvaartuigen in de communautaire wateren en in de volle zee;
 - b) andere vissersvaartuigen in de territoriale zee en de exclusieve economische zone;
- 5° het plattelandsbeheer en de plattelandsontwikkeling;
- 6° de land- en tuinbouwactiviteiten in een stedelijke omgeving;
- 7° de dienstverlenende, de begeleidende, de toeleverende, de afzet- en de verwerkende sector voor landbouw-, tuinbouw en visserijbedrijven;
- 8° de biologische landbouw.

De activiteiten, vermeld in het eerste lid, omvatten onder meer :

- 1° het ondersteunen, onder meer door toelevering, verwerking, verhandeling, promotie en andere vormen van omkadering van dierlijke en plantaardige producten, gewassen, dieren, levensmiddelen, andere producten en diensten in functie van de landbouw, tuinbouw en visserij;
- 2° de adviesverlening aan de actoren die actief zijn in de sectoren, vermeld in paragraaf 1;
- 3° de diversificatie van de landbouwactiviteiten, zijnde het geheel van economische activiteiten binnen de agrarische sector ten behoeve van de productie van gewassen en dieren, en landbouwproducten;
- 4° het heroriënteren en bevorderen van de landbouwactiviteiten, zijnde het geheel van economische activiteiten binnen de agrarische sector ten behoeve van de productie van gewassen en dieren, in de richting van landbouw met verbrede doelstelling, waaronder een landbouw begrepen wordt die niet-landbouwactiviteiten opneemt in zijn takenpakket;
- 5° het in een goede landbouw- en milieuconditie houden van gronden.”

Voor het ontwerp lijkt bijgevolg te worden gesteund op de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om steunmaatregelen te nemen voor de activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het decreet van 28 juni 2013 vallen (art. 9, § 1, eerste lid, 1^o) en op de bevoegdheid om flankerende maatregelen te nemen om de leefbaarheid te verbeteren van bestaande bedrijven die worden geconfronteerd met veranderende omgevingsfactoren (art. 9, § 1, eerste lid, 5^o).

3.1.2. In de memorie van toelichting bij het ontwerp van decreet dat leidde tot het decreet van 28 juni 2013, is het volgende te lezen inzake het artikel 9 (*Parl. St.* VI. Parl., 2012-13, nr. 1978/1, 15-16):

“(…).

Dit artikel omvat vooreerst in het eerste lid, onder punt 1^o, een algemene subsidie rechtsgrond die het de Vlaamse Regering mogelijk moet maken andere steunmaatregelen (onder meer subsidies) uit te werken en andere steun te verstrekken binnen het toepassingsgebied van dit decreet, dan de steun die verder uitdrukkelijk in het decreet is voorzien.

Daarnaast bevat het artikel ook een aantal zeer specifieke rechtsgronden die het de Vlaamse Regering moet mogelijk maken een beleid te voeren door middel van steunmaatregelen.

Zo is voorzien in:

- de ondersteuning van het wetenschappelijk en praktijkgericht onderzoek;
- het inzake de activiteiten, vermeld in artikel 3, §1, nemen van maatregelen, voor de voorlichting van de consument. Het gaat hier bijvoorbeeld om:
 - a) initiatieven die ertoe strekken de consument te informeren over de wijze waarop bepaalde producten geproduceerd worden en welke fasen doorlopen worden vooraleer bepaalde producten tot bij hem komen;
 - b) herstellen van het consumentenvertrouwen na een crisis;
- het nemen van maatregelen ter bevordering van het ondernemerschap en de innovatie;
- het nemen van flankerende maatregelen om de leefbaarheid te verbeteren van bedrijven die worden geconfronteerd met veranderende omgevingsfactoren. Het kan hier zowel om landbouwbedrijven als bedrijven actief in de zeevisserij en aquacultuursector gaan. Men denkt hierbij bijvoorbeeld aan crisissituaties als de EHEC-crisis waarbij het nodig kan zijn om ondersteunende maatregelen te treffen ten aanzien van de getroffen sectoren.

In het tweede lid wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de aard, de inhoud, de toepassing, de aanvraagprocedure, de voorwaarden en de controle op de naleving van de voorwaarden voor de steunmaatregelen, vermeld in het eerste lid te bepalen.

In het derde lid wordt het begrip landbouwactiviteiten omschreven, zoals dat begrip in dit hoofdstuk moet worden begrepen..

(…).”

Inzake artikel 3, § 1, van hetzelfde decreet is het volgende te lezen in diezelfde memorie van toelichting (*Parl. St. VI. Parl., 2012-13, nr. 1978/1, 6-8*):

“Artikel 3 omschrijft het toepassingsgebied van het decreet. Het toepassingsgebied van het decreet wordt bepaald door het samenlezen van de sectoren, vermeld in §1, eerste lid, en de activiteiten, vermeld in §1, tweede lid, binnen de vermelde sectoren.

In de eerste paragraaf worden volgende sectoren vermeld:

1° de landbouw, waaronder akkerbouw en veeteelt begrepen wordt;

2° de tuinbouw, waaronder de groenteteelt, fruitteelt, sierteelt, wijnbouw en boomkwekerij begrepen worden;

3° het houden, kweken of fokken van dieren bestemd voor menselijk gebruik, het plattelandsbeheer of ten dienste van de landbouw, tuinbouw of visserij;

4° de aquacultuur en de zeevisserij. Dit decreet is slechts van toepassing op de zeevisserij die beoefend wordt door:

a) de Belgische vissersvaartuigen in de communautaire wateren (zijnde de territoriale zee en de exclusieve economische zone van de verschillende kustlidstaten) en in de volle zee. Vanzelfsprekend worden onder de communautaire wateren ook de Belgische territoriale zee en de Belgische exclusieve economische zone begrepen;

b) andere vissersvaartuigen in de territoriale zee en de exclusieve economische zone.

(...)

5° het plattelandsbeheer en de plattelandsontwikkeling. Het begrip plattelandsbeheer omvat niet alleen de activiteiten kaderend in de plattelandsontwikkeling, maar ook bijvoorbeeld de dienstverlening die door landbouwers wordt verricht en die verder gaat dan landbouwactiviteiten in de enge zin. Het kan bijvoorbeeld gaan om het verrichten van groene diensten. Het toepassingsgebied kadert vanzelfsprekend wel enkel binnen het agrarisch plattelandsbeleid. Hieruit vloeit voort dat het Vlaams Plattelandsfonds buiten het toepassingsgebied van dit decreet valt en dan ook geen deel zal uitmaken van de Vlaamse codex Landbouw en Visserij;

6° de land- en tuinbouwactiviteiten in een stedelijke omgeving. De Vlaamse overheid wenst de land- en tuinbouwactiviteiten op het volledige Vlaamse grondgebied te ondersteunen en waar nodig te reguleren, dus ook deze uitgeoefend in een stedelijke omgeving. De land- en tuinbouwactiviteiten in een stedelijke omgeving worden uitdrukkelijk vermeld om uitdrukkelijk aan te geven dat ook niet-klassieke land- en tuinbouwactiviteiten die niet op het platteland plaatsvinden, maar in een verstedelijkte omgeving, eveneens onder het toepassingsgebied van dit ontwerp vallen. Ook dergelijke activiteiten maken het voorwerp uit van het Vlaamse landbouwbeleid;

7° de dienstverlenende, de begeleidende, de toeleverende, de afzet- en de verwerkende sector voor landbouw-, tuinbouw en visserijbedrijven. Tot de toeleverende sector behoort eveneens de productie van de grondstoffen, bestemd voor de sectoren, vermeld in artikel 3, §1, eerste lid.

Volgende activiteiten in de betrokken sectoren worden onder meer door dit decreet geïmplementeerd:

1° het ondersteunen, onder meer door toelevering, verwerking, verhandeling, promotie en andere vormen van omkadering van dierlijke en plantaardige producten, gewassen, dieren, levensmiddelen, andere producten en diensten in functie van de landbouw, tuinbouw en visserij. Hier wordt onder meer ook het verhandelen van sperma,

ei cellen en embryo's mee bedoeld. Zoals hierboven aangegeven omvat het verhandelen, het in de handel brengen, zijnde de verkoop, het bezit met het oog op verkoop, het aanbieden voor verkoop en iedere beschikbaarstelling, levering of overdracht van materiaal aan derden met het oog op commercieel gebruik, tegen of zonder vergoeding. Daarnaast valt ook het vervoer, transport, opslaan en conditioneren hieronder;

2° de adviesverlening aan de actoren, actief in de sectoren vermeld in paragraaf 1. De adviesverlening kan betrekking hebben op tal van materies. Zo kan het onder meer gaan om advies op het vlak van milieukundig beheer, bedrijfsleiding, bedrijfsvoering, arbeidsveiligheid, commercialisering van producten, ondernemerschap, kortom alle vormen van bedrijfsadvies;

3° de diversificatie van de landbouwactiviteiten en landbouwproducten. Hiermee wordt bijvoorbeeld gedoeld op hoeveeverkoop van de zelfgeproduceerde landbouwproducten, het produceren van meerdere soorten landbouwproducten, produceren van bepaalde nicheproducten;

4° het heroriënteren en bevorderen van de landbouwactiviteiten in de richting van landbouw met verbrede doelstellingen, waaronder een landbouw begrepen wordt die nietlandbouwactiviteiten opneemt in zijn takenpakket. Het belangrijkste onderscheid tussen punt 3° en 4° is dat de activiteiten vermeld onder 3° nog landbouwactiviteiten zijn, terwijl het onder 4° ook gaat om niet-landbouwactiviteiten. Als voorbeeld van dit laatste punt kunnen bijvoorbeeld hoefveterisme, zorgboerderijen en dergelijke worden vermeld;

5° het in een goede landbouw- en milieuconditie houden van gronden. Hieronder worden de mogelijke acties begrepen die onder meer ondernomen worden in het kader van het bestrijden van bodemerosie, het verbeteren van de bodemstructuur, de organische stof in de bodem, het minimaal onderhoud en waterbescherming en waterbeheer enzovoort.

(...)."

Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 9, eerste lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 een algemene subsidierechtsgrond bevat die het de Vlaamse Regering mogelijk maakt andere steunmaatregelen (onder meer subsidies) uit te werken en andere steun te verstrekken binnen het toepassingsgebied van dit decreet, dan de steun waarin verder in het decreet uitdrukkelijk is voorzien. Het toekennen van dergelijke steunmaatregel dient aldus noodzakelijk doelgebonden te zijn, en beperkt tot de activiteiten vermeld in artikel 3, § 1, van het voornoemde decreet. Artikel 9, eerste lid, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 bevat daarentegen een zeer specifieke rechtsgrond die het de Vlaamse Regering mogelijk moet maken een beleid te voeren door middel van steunmaatregelen, waarbij bijvoorbeeld gedacht wordt aan crisissituaties – de memorie van toelichting haalt de EHEC-crisis van 2011 aan -waarbij het nodig kan zijn om ondersteunende maatregelen te treffen ten aanzien van de getroffen sectoren.

3.1.3.1. De ontworpen vergoedingsregeling betreft een steunmaatregel tot stopzetting, *c.q.* vermindering *in globo* van een bepaalde landbouwactiviteit, - het houden en fokken van bepaalde varkens en biggen – en geen maatregel tot ondersteuning van een economische activiteit binnen de agrarische sector - de productie van varkens en biggen.

In de nota aan de Ministerraad, gevoegd bij de adviesaanvraag is inzake de doelstelling van de beoogde steunmaatregel het volgende te lezen:

“Om tot een gunstige staat van instandhouding te komen van de Europees te beschermen natuur is een reductie van ammoniakuitstoot, onder meer afkomstig van varkensbedrijven, noodzakelijk. Om deze doelstelling te bereiken wordt er voorzien in stimulerende maatregelen om tot de vrijwillige stopzetting te komen van stallen waar varkens worden gehouden. Het verlenen van stopzettingsvergoedingen en sloopvergoedingen moet de exploitanten en eigenaars aanzetten om over te gaan tot een vrijwillige stopzetting.

De vrijwillige stopzetting van stallen waar varkens gehouden worden moet bijdragen aan de inspanningen om tegen 2030 30% minder varkens in Vlaanderen te hebben en op deze wijze de ammoniakuitstoot afkomstig van varkensstallen aanzienlijk te reduceren.

Enkel die exploitaties waarbij wordt vastgesteld dat zij in belangrijke mate bijdragen aan de depositie van ammoniakemissies in gebieden met Europees te beschermen natuur komen in aanmerking voor een stopzettingsvergoeding of sloopvergoeding. Het gaat dan met name over exploitaties met een impactscore hoger dan 0.5%. De exploitanten kunnen ook steeds zelf een impactscore berekenen, en dit via de onlinetoepassing ‘impactscore NH3’. Indien wordt vastgesteld dat de berekening van de impactscore op een correcte wijze werd uitgevoerd en op basis van correcte gegevens, dan wordt het resultaat van de door de exploitant uitgevoerde berekening beschouwd als de impactscore, op basis waarvan bepaald wordt of de betreffende exploitatie in aanmerking komt voor een stopzettingsvergoeding of sloopvergoeding.”

Het ontwerp past derhalve in het kader van de milieudoelstelling om tegen 2030 circa 30% minder varkens in Vlaanderen te hebben en op die wijze de ammoniakuitstoot (NH3) aanzienlijk te reduceren en dit wat de exploitaties betreft met een (kritische) impactscore NH3.

De vraag rijst of een maatregel met een dergelijke doelstelling kan worden ingepast binnen de hiervoor gestelde decretale rechtsgrond en in het bijzonder binnen de bevoegdheid van de Vlaamse Regering om steunmaatregelen te nemen voor de activiteiten die binnen het toepassingsgebied van het decreet van 28 juni 2013 vallen (art. 9, eerste lid, 1°) en binnen de bevoegdheid om flankerende maatregelen te nemen om de leefbaarheid te verbeteren van bestaande bedrijven die worden geconfronteerd met veranderende omgevingsfactoren (art. 9, eerste lid, 5°).

3.1.3.2. Getoetst aan de in artikel 9, eerste lid, 1°, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalde algemene subsidierechtsgrond, moet worden vastgesteld dat de ontworpen subsidieregeling kennelijk niet kan worden ingepast in de *littera* 1° tot en met 4° van artikel 3, § 1, tweede lid, van het voornoemde decreet.

Rest de vraag of de ontworpen steunmaatregel kan worden betrokken op de in artikel 3, § 1, tweede lid, 5° bepaalde activiteit, namelijk het in een goede landbouw- en milieuconditie houden van gronden. Zelfs in een ruime teleologische interpretatie van die activiteit is deze rechtsgrond echter problematisch. Ongetwijfeld zal het verminderen van de varkensstapel in het Vlaamse Gewest bijdragen tot betere milieuwaarden in het Vlaamse Gewest, inzonderheid wat NH3-emissies betreft, maar los van de vraag of de decreetgever onder deze activiteit, op het niveau van het Vlaamse Gewest, ook de ondersteuning begreep van de stopzetting, *c.q.* vermindering van een landbouwactiviteit, is het zeer de vraag – gelet op de *ratio legis* van de ontworpen steunmaatregel - of deze maatregel in de sector van het houden en

kweken van varkens bestemd voor menselijk gebruik, bijdraagt tot het “in landbouw- en milieuconditie” houden van de gronden, gelet op de veelal niet grondgebonden aard van de varkenshouderij die wordt stopgezet.

3.1.3.3. Getoetst aan de in artikel 9, eerste lid, 5°, van het decreet van 28 juni 2013 bepaalde specifieke subsidiegrond, blijkt vooreerst uit de overgelegde stukken niet dat er te dezen sprake is van een “crisisituatie” die noopt tot het nemen van flankerende maatregelen om de leefbaarheid van de bestaande (varkens)bedrijven te verbeteren. Los daarvan lijkt de steunmaatregel, zoals hij thans is geconcipeerd, veeleer een (flankerende) maatregel te zijn die losstaat van de bestaande bedrijven en ertoe strekt, *in globo*, in Vlaanderen te komen tot een substantiële reductie van ammoniakuitstoot. Het is zeer twijfelachtig of een dergelijke maatregel, die gericht is op het komen “tot een gunstige staat van instandhouding (...) van de Europees te beschermen natuur” (cfr nota aan de Vlaamse Regering) kan worden ingepast in deze specifieke subsidiegrond.

3.2. De aanhef vermeldt ook de artikelen 40 en 41 van het Mestdecreet. Artikel 41 bepaalt dat de Vlaamse Regering een regeling voor het opkopen van nutriëntenemissierechten kan vaststellen, waarbij het opkopen van nutriëntenemissierechten gebiedsgericht in functie van milieuresultaten kan plaatsvinden. Luidens artikel 41 kan de Vlaamse Regering, in functie van de nitraat-en fosfaatconcentratie in de oppervlaktewateren en in het grondwater, de afzet van dierlijke mest en van mestoverschotten door invoer, of de vestiging of uitbreiding van veeleelbedrijven, in bepaalde gemeenten regelen of beperken. Beide bepalingen passen in een gebiedsgericht beleid, hetgeen niet het geval is met de ontworpen regeling. Aldus kunnen deze bepalingen geen rechtsgrond bieden voor de ontworpen regeling.

De aanhef vermeldt tot slot ook artikel 4 van het Mestdecreet. Voor het betrekken van de Vlaamse Landmaatschappij bij de samenstelling van de in artikel 9 van het ontwerp opgerichte commissie, kan rechtsgrond worden ontleend aan artikel 4, § 3, op grond waarvan de Vlaamse Regering de Vlaamse Landmaatschappij met bijkomende taken kan belasten in het kader van de doelstellingen van dit decreet.

3.3. Voor de ontworpen regeling zou evenmin kunnen worden gesteund op artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’. De algemene uitvoeringsbevoegdheid staat de Vlaamse Regering enkel toe om uit het beginsel van het decreet en haar algemene economie, de gevolgtrekkingen af te leiden die daaruit op natuurlijke wijze voortvloeien volgens de geest die aan de opvatting van het decreet ten grondslag heeft gelegen en volgens de doelstellingen die het decreet nastreeft, zonder hierbij de draagwijdte van het decreet te verruimen of te beperken. Het ontwerp komt echter neer op een uitbreiding van de in het decreet van 28 juni 2013 opgenomen steunregeling, en zou bijgevolg niet in die algemene uitvoeringsbevoegdheid kunnen worden ingepast.

3.4. Vanuit het oogpunt van de rechtsgrond, dient er bovendien te worden op gewezen dat de ontworpen regeling op gespannen voet kan komen te staan met de verbindende kracht van (hogere) verordenende bepalingen, met name wat betreft de planfiguren uit de VCRO (zie *infra*), de derdenwerking van de beslissing tot stopzetting (*infra*), de machtiging tot het oprichten van de in artikel 9 van het ontwerp bepaalde commissie (*infra*), en de in artikel 15 van het ontwerp

ontworpen verrekeningsregeling (*infra*). Hiervoor is evenmin een deugdelijke rechtsgrond voorhanden.

3.5. Uit wat voorafgaat volgt, dat in de huidige stand van de regelgeving, de Raad van State een ernstig voorbehoud maakt omtrent de vraag of de ontworpen steunmaatregel kan worden ingepast in de rechtsgrond(en) geboden door artikel 9 van het decreet van 28 juni 2013. Die rechtsgrond wordt in elk geval niet gebodendoor de artikelen 40 en 41 van het Mestdecreet.

Tenzij alsnog zou kunnen worden aangetoond dat de steunmaatregel wel degelijk kan worden ingepast in het in landbouw- en milieuconditie brengen, bedoeld in artikel 3, § 1, tweede lid, 5°, dan wel kan worden beschouwd als flankerende maatregel die ertoe strekt de leefbaarheid van de bestaande (varkens)bedrijven te verbeteren in de zin van artikel 9, eerste lid, 5°, van het decreet van 28 juni 2013, lijkt te moeten worden geconcludeerd dat de ontworpen steunregeling niet rechtsgeldig kan worden tot stand gebracht zonder voorafgaande tussenkomst van de decreetgever. Het is onder dit voorbehoud dat de Raad van State overgaat tot het verder onderzoek van het om advies voorgelegde ontwerp van besluit.

4. In de ontworpen regeling wordt een “commissie voor de vrijwillige stopzetting van varkensstallen” opgericht (art. 9). Wat de taken van de Commissie betreft, blijkt uit het ontwerp dat deze vaststelt of de berekening bedoeld in artikel 4, tweede lid, van het ontwerp correct is, de aanvraag van de stopzettingsvergoeding goedkeurt (artikel 7, 1°, van het ontwerp) en de taken vermeld in de artikelen 9, § 1 en 16, eerste lid, van het ontwerp uitvoert, waaronder de hoogte van de stopzettings- en sloopvergoeding berekenen en de bezwaren behandelen.

Noch de ingeroepen bepalingen van het Mestdecreet, noch de ingeroepen bepalingen van het decreet van 28 juni 2013 bevatten een machtiging tot de oprichting van een ‘Commissie voor de vrijwillige stopzetting van varkensstallen’ die onder meer ten aanzien van derden bindende (beslissings)taken kan opnemen.

Op grond van de bepalingen die de Vlaamse Regering belasten met de uitvoerende macht (artikel 20 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 ‘tot hervorming der instellingen’) en met de organisatie van haar diensten (artikel 87, § 1, van diezelfde bijzondere wet), kan de Vlaamse Regering commissies of adviesorganen oprichten maar dan wel op voorwaarde dat deze enkel tot taak hebben haar bij de uitoefening van haar uitvoeringsopdrachten voor te lichten of niet-bindende adviezen of voorstellen te doen. Wanneer evenwel de raadpleging van het opgerichte orgaan verplicht is, de “adviezen” (of beslissingen) ervan de overheid kunnen binden of verplichtingen worden opgelegd aan derden, dan dient de oprichting, de opdrachten en de samenstelling ervan, alsook desgevallend de vergoedingen of bezoldigingen die eventueel aan de leden worden toegekend, alsmede de essentiële regels inzake de werkwijze ervan bij, te dezen, decreet te worden bepaald.¹

¹ Adv.RvS 40.040/2 van 10 april 2006 over een voorontwerp dat heeft geleid tot de wet van 20 juli 2006 ‘tot instelling van de Algemene Raad van de partners van de Rechterlijke Orde’. Zie ook adv.RvS 69.108/1 van 22 april 2021 over een ontwerp dat heeft geleid tot het besluit van de Vlaamse Regering van 21 mei 2021 ‘tot wijziging van het Mestdecreet van 22 december 2006, het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van

De opdrachten die het ontwerp aan die commissie toekent, alsook het bindend karakter ervan, passen kennelijk niet binnen de mogelijkheden die de aangehaalde artikelen 20 en 87, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bieden. Voor de oprichting van deze commissie dient aldus op een meer uitdrukkelijke rechtsgrondbepaling beroep te worden gedaan die thans niet voorligt.² Het ontwerp dient bijgevolg op dat punt grondig te worden herwerkt.

VORMVEREISTEN

5. Artikel 10 van het ontwerp bepaalt welke gegevens de aanvraag van een stopzettingsvergoeding of sloopvergoeding moet bevatten, samen met de aldaar vermelde overtuigingsstukken. Het ontwerp heeft bijgevolg betrekking op de verwerking van persoonsgegevens.

Artikel 36, lid 4, van verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 ‘betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming)’, gelezen in samenhang met artikel 57, lid 1, c), en overweging 96 van die verordening, voorziet in een verplichting om de toezichthoudende autoriteit te raadplegen bij het opstellen van een voorstel voor een door een nationaal parlement vast te stellen wetgevingsmaatregel, of een daarop gebaseerde regelgevingsmaatregel in verband met verwerking.

Uit het dossier blijkt niet dat dergelijk advies is ingewonnen, hetgeen alsnog zal moeten gebeuren. Indien als gevolg daarvan het ontwerp wordt aangepast, zullen de gewijzigde of toegevoegde bepalingen nog om advies aan de Raad van State, afdeling Wetgeving, moeten worden voorgelegd.

ONDERZOEK VAN DE TEKST

Algemene opmerking

6.1. De voor het ontwerp essentiële begrippen, waarvan sommige een specifieke begripsomschrijving wordt toegemeten die afwijkt van de normale spraakgebruikelijke betekenis ervan, doen niet steeds blijken van een consistent gebruik, of kunnen leiden tot verschillende interpretaties die op hun beurt een wezenlijke invloed kunnen hebben op een rechtszekere toepassing van de steunregeling. Het komt aan de steller van het ontwerp toe hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.

12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het VLAREL en de VLAREME van 22 oktober 2016’ randnr. 3.5.

² In vergelijkbare zin: adv.RvS 69.108/1 van 22 april 2021 over een ontwerp van besluit van de Vlaamse Regering ‘tot wijziging van het Mestdecreet van 22 december 2006, het besluit van de Vlaamse Regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne, het besluit van de Vlaamse Regering van 12 december 2008 tot uitvoering van titel XVI van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid, het VLAREL en de VLAREME van 22 oktober 2016’ randnr. 3.5.

6.1.1. Een eerste centraal begrip betreft de definiëring van het begrip “stal” in artikel 1, 6°. Dit begrip wordt gehanteerd bij het bepalen van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een stopzettingsvergoeding (art. 4, eerste lid, 1°, 3°, 7°, 8°), het zelf bepalen door de exploitant van de impactscore NH3 (art. 4, tweede lid), het bepalen van de hoegrootheid van de stopzettingsvergoeding (art. 6, eerste en tweede lid), het bepalen van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de sloopvergoeding (art. 7, 1°, 2°, 3°, 6°), het bepalen van de hoegrootheid van de sloopvergoeding (art. 8, tweede lid), het bepalen van de inhoud van de aanvragen (art. 10 en 13, § 2), de procedure (art. 12, § 3) en de uitbetalingsvoorwaarden (art. 14).

Daarnaast wordt in artikel 2 het begrip “varkensstallen” aangewend.

Het begrip “stal” is in artikel 1, 6° van het ontwerp omschreven als “de inrichting die onder de toepassing valt van rubriek 9.4.1. van de indelingslijst, vermeld in bijlage 1 van het besluit van de Vlaamse regering van 1 juni 1995 houdende algemene en sectorale bepalingen inzake milieuhygiëne”, zijnde inrichtingen die onder de toepassing vallen van rubriek 9.4.1. van de indelingslijst vervat als bijlage 1 bij VLAREM II en die de indelingslijst vormt vermeld in artikel 5.2.1, § 1 van het decreet van 5 april 1995 ‘houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid’ (hierna: DABM). Rubriek 9.4.1. luidt:

“Rubriek 9.4.

rubriek	omschrijving	klasse	opmerkingen	coördinator	audit	jaarverslag	VLAREBO
9.4	Zoogdieren, andere dan vermeld in rubriek 9.1, 9.6, 9.7, 9.8 en 9.9						
	<p>1. Varkens en gespeende biggen*</p> <p>Inrichtingen waarin varkens of gespeende biggen gefokt of gehouden worden, met inbegrip van :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de installatie(s) voor de bewerking of verwerking van dierlijke mest afkomstig van de op die plaats geproduceerde dierlijke mest, zonder bijmenging van afval - de installatie(s) voor de compostering van dierlijke mest afkomstig van de op die plaats geproduceerde dierlijke mest met groenafval afkomstig van de eigen inrichting en de bij de inrichting horende gronden. <p>*</p> <p>Bestaande plaatsen voor gespeende biggen worden geacht te zijn vergund onder de overeenstemmende indelingsrubriek voor</p>						

zover er rekening mee werd gehouden in de vergunning voor de ingedeelde inrichting of activiteit waarvan ze deel uit maken.

Bestaande plaatsen voor gespeende biggen die geen deel uitmaken van een ingedeelde inrichting of activiteit, worden geacht te zijn vergund onder de overeenstemmende indelingsrubriek voor zover ze deel uit maken van een stedenbouwkundig hoofdzakelijk vergund geheel.

Bestaande biggenplaatsen zijn biggenplaatsen die deel uitmaken van hetzij een vergunde ingedeelde inrichting of activiteit hetzij van een stedenbouwkundig hoofdzakelijk vergund geheel op basis van een aanvraag ingediend voor 1 oktober 2019.

Het aantal bestaande plaatsen voor gespeende biggen wordt aangetoond of berekend:

a) op basis van het vergunningendossier van de voormelde ingedeelde inrichting of activiteit of het stedenbouwkundig geheel;

b) door het aantal plaatsen voor zeugen en gedekte jonge zeugen te vermenigvuldigen met een factor 5,4;

c) op basis van een gemotiveerd dossier.

a) in een ander gebied dan deze vermeld onder b) en c):

1. met plaatsen voor varkens ouder dan 10 weken:

1° meer dan 5 tot en met 1.000 2

2° meer dan 1.000 1

2. met plaatsen voor gespeende biggen tot en met 10 weken:

1° meer dan 25 tot en met 5.000 2

N

	2° meer dan 5.000	1		N		
b)	in een woongebied met landelijk karakter :					
	1. met plaatsen voor varkens ouder dan 10 weken:					
	1° meer dan 10 tot en met 1.000	2				
	2° meer dan 1.000	1		N		
	2. met plaatsen voor gespeende biggen tot en met 10 weken:					
	1° meer dan 50 tot en met 5.000	2				
	2° meer dan 5.000	1		N		
c)	in een agrarisch gebied :					
	1. met plaatsen voor varkens ouder dan 10 weken:					
	1° meer dan 20 tot en met 1.000	2				
	2° meer dan 1.000	1		N		
	2. met plaatsen voor gespeende biggen tot en met 10 weken:					
	1° meer dan 100 tot en met 5.000	2				
	2° meer dan 5.000	1		N		
d)	intensieve varkenshouderij met meer dan :					
	1° 2.000 plaatsen voor mestvarkens van meer dan 30 kg	1	X	N		J,R

	<p>2° 750 plaatsen voor zeugen en gedekte jonge zeugen</p> <p>(Er kan overlapping zijn met een andere deelrubriek van rubriek 9.4.1 en 9.5)</p>	1	X	N		J,R	
--	--	---	---	---	--	-----	--

Het ontwerp definieert derhalve het begrip “stal” als de ingedeelde inrichting uit rubriek 9.4.1. Het in die rubriek gehanteerde begrip “inrichting” kent op zijn beurt een decretale omschrijving: inrichtingen zijn “de bedrijven, werkplaatsen, opslagplaatsen, installaties, machines en toestellen, als omschreven in de indelingslijst” (art. 5.1.1, 9° DABM). Bovendien betreft het een “ingedeelde inrichting”, waarbij “ingedeelde inrichting of activiteit” is gedefinieerd als “één inrichting of activiteit en de aanhorigheden ervan op een bepaalde locatie of, in voorkomend geval, meerdere inrichtingen of activiteiten en de aanhorigheden ervan op een bepaalde locatie die voor hun exploitatie als een samenhangend technisch geheel moeten worden beschouwd. Het feit dat verschillende inrichtingen en activiteiten een verschillend eigendomsstatuut hebben belet niet dat ze door hun onderlinge technische samenhang als één ingedeelde inrichting of activiteit kunnen worden beschouwd” (art. 5.1.1, 8° DABM).

Aldus rijst de vraag of (niet-limitatief) onder de toepassing van deze definitie van “stal” vallen:

- de eigenlijke varkenstallen, zijnde gebouwen (het *casco*);
- de fysiek aan de varkensstal aansluitende aanhorigheden die vanuit bouwtechnisch oogpunt een rechtstreekse aansluiting of steun vinden in het hoofdgebouw en die al dan niet ter ondersteuning dienen van het houden en fokken van varkens (bv opslagplaats, bewaarplaats diergeneeskundige geneesmiddelen, sanitaire ruimte, ...);
- de aanhorigheden van die inrichting ervan op een bepaalde locatie, zijnde constructies in de zin van artikel 4.1.1, 3° VCRO. Bij wege van voorbeeld kan worden verwezen naar de (deels extern het gebouw bevindende) luchtwasserinstallatie ter reductie van de uitstoot van o.m. ammoniak, de (interne of externe) silo's voor veevoeder, het krenghuisje, andere boven- en ondergrondse infrastructuur, ...;
- de installatie(s) voor de bewerking of verwerking van dierlijke mest afkomstig van de op die plaats geproduceerde dierlijke mest, zonder bijmenging van afval, zoals externe mestsilo's, mestzak, foliebassin, ...;
- de installatie(s) voor de compostering van dierlijke mest afkomstig van de op die plaats geproduceerde dierlijke mest met groenafval afkomstig van de eigen inrichting en de bij de inrichting horende gronden.

De keuze van de begripsomschrijving van “stal” heeft een aantal rechtsgevolgen - waarvan de vraag rijst of die gewenst zijn en, zo ja, of die gevolgen verenigbaar zijn met het gelijkheidsbeginsel – zoals inzonderheid:

- het feit dat “de eigenaar van de stallen in kwestie” in artikel 10, § 4 van het ontwerp niet noodzakelijk betekent dat één (rechts)persoon “eigenaar” is van de voornoemde gebouwen en constructies;
- de omstandigheid dat de sloopvergoeding wordt bepaald aan de hand van “de oppervlakte van de stal” (art. 8), zodat de interpretatievraag rijst wat precies onder de “stal” is begrepen.

De vraag is overigens of de steller van het ontwerp een dergelijke ruime begripsomschrijving heeft bedoeld. Zo is er in artikel 2, 2° sprake van “varkensstallen” wat beperkter lijkt te zijn dan het begrip “stal”. Ook is er in artikel 4, tweede lid, sprake van een berekening op basis van actuele gegevens over de vergunning “en de stallen die tot de exploitatie behoren”, wat ook lijkt te wijzen op een beperktere lezing van het begrip “stal” dan het in artikel 1 gedefinieerde begrip. Zo wordt in de toelichting bij artikel 6 van het ontwerp in de nota aan de Vlaamse Regering gerefereerd aan “het aantal aanwezige dieren per varkensstal” indien er zich op een exploitatie slechts “één varkensstal” bevindt, wat ook lijkt te wijzen op een beperktere draagwijdte van het begrip “stal” dan het als zodanig gedefinieerde begrip.

Met het oog op een rechtszekere toepassing van de ontworpen regeling en teneinde interpretatiegeschillen maximaal te vermijden, wordt het de steller van het ontwerp aanbevolen zijn keuze voor de begripsomschrijving te herevalueren in het licht van het voorgaande en desgevallend duidelijk te stellen met welke gebouwen en constructies rekening wordt gehouden voor het verlenen van de ontworpen steunmaatregel.

6.1.2. Voor het verkrijgen van een sloopvergoeding is de hoedanigheid van “eigenaar” van de varkensstallen en erfverharding bepalend (zie art. 2). Duidelijkheidshalve wordt het best bepaald dat het de eigenaar betreft van de “stal” en de verharding, die immers in rechte niet noodzakelijk dezelfde (rechts)persoon moet zijn als de eigenaar van de grondoppervlakte. Verschillende andere zakelijke gebruiksrechten zoals het erfpachtrecht (art. 3.167 BW) en het opstalrecht (art. 3.177 BW) verlenen immers een vol gebruik en genot van andermans goed, *c.q.* laten een (tijdelijke) eigendomssplitsing ontstaan. Ook de te dezen relevante pachtwetgeving laat zulks toe (art. 25 van de pachtwet).

6.1.3. Een derde begrip dat vatbaar kan zijn voor interpretatie is de notie “oppervlakte” dat wordt gehanteerd voor het vaststellen van de sloopvergoeding (art. 8). In de spraakgebruikelijke betekenis van dat woord wordt hiermee bedoeld de grootte van het oppervlak, een vlak dat iets van buiten begrenst. Hieruit leidt de Raad van State af dat het de bruto grondoppervlakte betreft, zijnde de grondoppervlakte van de “stal” berekend op basis van de buitenmaten ervan, ongeacht het (gedeeld) gebruik ervan en ongeacht de ondergrondse inname. Het best wordt zulks omwille van de rechtszekerheid duidelijker omschreven.

6.1.4. Omwille van de rechtszekerheid dient het best verduidelijkt te worden wat wordt verstaan onder “totale sloopkost” bedoeld in het ontworpen artikel 8, tweede lid. Naast de kost verbonden aan het materieel verwijderen van de “stal,” inclusief (?) het afronden van de sloopwerf en het afvoeren van het puin, kunnen desgevallend ook kosten voor immateriële handelingen beoordeeld worden als sloopkosten. Gedacht kan worden aan de honoraria voor de architect en ingenieursstudie, de kosten voor het opmaken van vergunningen, het desgevallend opmaken en

conform verklaren van een sloopopvolgingsplan (SOP), de sloopopvolging door een sloopbeheerorganisatie en het verlenen van een sloopattest, maar ook bijvoorbeeld andere kosten voor andere materiële handelingen zoals het “effenen” van het terrein, enz. Het is best zulks nader te bepalen.

6.1.5. Lijkt evenmin voor eenduidige interpretatie vatbaar, het in artikel 7, 6°, van het ontwerp bepaalde “in hun totaliteit”. Aangezien dit begrip essentieel is ter beoordeling of de eigenaar gerechtigd is op een sloopvergoeding, past het om dit nader te bepalen. Zo is geëxpliciteerd dat de (mest)kelders en de funderingen mee moeten zijn gesloopt. Aldus rijst bijvoorbeeld de vraag of de opslagplaatsen voor vaste dierlijke mest of mengmest die zich bevinden ondergronds of bovengronds (mestsilo, mestzak, foliebassin, ..) of gelijk aan of boven de belendende stal (in de functie van gebouw), de externe luchtwasinstallatie, de silo’s, de fysisch aansluitende aanhorigheden die bouwtechnisch een rechtstreekse aansluiting of steun vinden in de “stal”, enz. ook mee moeten worden gesloopt opdat er sprake zou zijn van de “totaliteit” van de sloop en zulks los van de vraag of die aanhorigheden worden meegerekend in de bepaling van de sloopvergoeding.

6.1.6. Tot slot is ook de voorwaarde dat het terrein moet zijn “geëffend” in de praktijk niet altijd voor eenduidige interpretatie vatbaar. Zo rijst de vraag of dat “effenen” – dat in wezen niet tot het slopen lijkt te behoren - al dan niet moet gebeuren tot op het maaiveld, en met welke materialen dat moet gebeuren (teelaarde of andere aarde of materialen, enz.).

6.2. Een tweede algemene opmerking betreft de vraag hoe de ontworpen regeling zich verhoudt tot andere regelingen en tot het omgevingsrecht in het bijzonder.

6.2.1. Zo bepaalt artikel 4, eerste lid, 8°, d), van het ontwerp dat na de stopzetting de bepalingen worden nageleefd van de regelgeving over de zonevremde functiewijzigingen van gebouwen als er een andere functie dan de landbouwfunctie aan “de stal” in kwestie wordt gegeven. Bedoeld wordt allicht de regeling vervat in artikel 4.4.23 VCRO. Zulks vereist dat de beoogde functiewijziging zonevremd is en dus in strijd is met de vigerende bestemmingsvoorschriften op zich die planologisch gelden voor de betrokken “stal”. Evenwel is niet elke “stal” noodzakelijkerwijs gelegen binnen het beheersingsgebied van een ruimtelijk uitvoeringsplan of plan van aanleg waarin die nieuwe te geven functiewijziging zonevremd is: gedacht kan worden bijvoorbeeld aan een “stal” gelegen in een gewestplan met grafische aanduiding “woongebied met landelijk karakter” dat aldus op grond van artikel 11, 1.2.2 van het koninklijk besluit van 28 december 1972 ‘betreffende de inrichting en de toepassing van de ontwerp-gewestplannen en gewestplannen,’ is bestemd voor woningbouw in het algemeen en tevens voor landbouwbedrijven.

Uit wat voorafgaat volgt dat, in de mate dat het voornoemde gebod verwijst naar de decretale mogelijkheid tot zonevremde functiewijzigingen die strijden met de vigerende bestemmingsvoorschriften, de in artikel 8°, litt d) vermelde voorwaarde de decretale mogelijkheden ter zake herneemt zodat die bepaling derhalve in rechte overkomt als overbodig. In de mate dat deze voorwaarde ook zou worden opgelegd voor functiewijzigingen aan de “stal” die niet zonevremd zijn, is deze voorwaarde onwettig, want zij zou inhouden dat het ruimtelijk uitvoeringsplan op grond waarvan de betrokken functiewijziging bestemmingsconform is, wordt

gewijzigd zonder dat zulks is gebeurd overeenkomstig de regels die gelden voor de opmaak ervan. Zulks strijdt met artikel 2.2.5, § 3, tweede lid, VCRO.

6.2.2. Uit wat voorafgaat, volgt dat de in artikel 4, eerste lid, 8°, d) bepaalde voorwaarde dient te worden weggelaten.

Artikel 1

7. Verwezen wordt naar de voorgaande algemene opmerking, punt 6.1.1. In voorkomend geval dient de definitie van “stal” herwerkt te worden.

Artikel 4

8. Artikel 4 bepaalt de voorwaarden die vervuld moeten zijn in hoofde van de exploitant om in aanmerking te komen voor een stopzettingsvergoeding.

9. Het eerste lid, 1° stelt als voorwaarde dat de exploitatie waartoe “de stal” behoort, een “impactscore” heeft die hoger is dan 0,5%. In afwijking daarvan bepaalt het tweede lid dat de exploitant zelf de impactscore van zijn exploitatie kan berekenen. Deze berekening wordt uitgevoerd met de onlinetoepassing “impactscore NH3”, vermeld in artikel 390/2 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’, op basis van actuele gegevens over de vergunning en de stallen die tot de exploitatie behoren. Voor het verkrijgen van de stopzettingsvergoeding, heeft “de impactscore” of de “impactscore NH3” een essentiële rol.

Inzake deze impactscore moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt:

1° Het ontwerp hanteert het begrip ‘impactscore’ in het eerste lid, 1°, terwijl in het tweede lid er sprake is van een “impactscore NHR vermeld in artikel 390/2 van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’”. Het is niet duidelijk of dit dezelfde impactscore betreft. Mocht dit niet het geval zijn, moet worden verduidelijkt – desgevallend in een bij te voegen verslag aan de Vlaamse Regering – wat bedoeld wordt met de “impactscore” in het eerste lid, 1° en in welke mate die verschilt van de “impactscore NH3”, alsook waarom beiden niet gelijk (zouden) zijn;

2° In het ontwerp wordt niet bepaald wie de impactscore bepaalt indien de exploitant niet overeenkomstig het tweede lid van artikel 4 zelf de impactscore berekent. In het licht van de bevoegdheden van de commissie, bepaald in artikel 9, § 1, tweede lid, 1°, lijkt dat ook de commissie te zijn, maar het best wordt dit als een uitdrukkelijke bevoegdheid van de commissie bepaald, onverminderd het voorbehoud met betrekking tot de rechtsgrond;

3° De ‘impactscore NH3’, die gebruikt kan worden als alternatief, dat de exploitant kan hanteren ter berekening van de impactscore, komt enkel aan bod, maar wordt niet toegelicht,

in artikel 390/2, § 2, tweede lid, van het decreet van 25 april 2014 ‘betreffende de omgevingsvergunning’³ dat luidt:

“Het ingediende verzoek bevat het resultaat van de impactscoreberekening uitgevoerd met de onlinetoepassing ‘impactscore NH3’, zoals beschikbaar op de website Natura 2000 die maximaal één maand vóór het indienen van het verzoek is uitgevoerd op basis van de gegevens uit de lopende milieuvergunning.”

De website “Natura 2000”⁴ verwijst voor de ‘impactscoretool’ door naar de website [Impactscore - Departement Omgeving \(vlaanderen.be\)](https://www.vlaanderen.be/impactscore).

Bij het gebruik van deze impactscoretool voor een verlengingsregeling voor vergunningen zoals opgenomen in het decreetsvoorstel en bijhorende amendementen voor advies voorgelegd onder de nrs. 71.598/1 en 71.599/1 werd in de betrokken adviezen⁵ een ernstig voorbehoud geformuleerd in randnr. 8.4.1.:

“(…) De via het internet ter beschikking gestelde impactscoretool speelt een centrale rol in de voorgestelde regeling. Er dient nochtans te worden opgemerkt dat noch de door de gemachtigde verstrekte toelichting, noch de omschrijving van de “impactscoretool”, zoals ter beschikking gesteld op de website van “Omgeving Vlaanderen”, de Raad van State, afdeling Wetgeving, toelaten om te oordelen over de wetenschappelijke deugdelijkheid van deze tool. Het is tevens onduidelijk door wie de tool wordt opgesteld,²¹ en op grond van welke onderbouwde criteria de tool zal aangeven dat de exploitatie een risico inhoudt. Het is evenzeer onduidelijk of de tool gebaseerd is op de best beschikbare wetenschappelijke kennis en of deze afdoende zekerheid biedt met betrekking tot de correctheid van de resultaten. De Raad van State, afdeling Wetgeving, dient op dit punt dan ook een voorbehoud te maken.”

Hetzelfde voorbehoud dient hier te worden gemaakt bij de ontworpen regeling voor de stopzettingsvergoeding. Het komt aan de steller van het ontwerp toe ter zake de nodige zekerheden te verschaffen om betwistingen inzake de bewijswaarde van deze tool te minimaliseren.

10. Als laatste voorwaarde worden een aantal verplichtingen opgelegd die na de stopzetting moeten worden nageleefd (art. 4, eerste lid, 8° van het ontwerp).

Te dezen moeten de volgende opmerkingen worden gemaakt:

1° Het verbod tot het houden van de in artikel 4, eerste lid, 8°, a) bepaalde dieren, omvat meer dan het houden en fokken van varkens. Zo houdt deze voorwaarde het verbod in om na de stopzetting, al de in artikel 30, § 3, van het Mestdecreet opgesomde dieren te houden: rundvee, varkens, pluimvee, paarden en andere dieren (bv. konijnen). Gelet op de doelstelling van

³ Deze bepaling maakt deel uit van afdeling 2 van hoofdstuk 12 “Overgangsmaatregelen voor vergunningen, meldingen of erkenningen met toepassing van het decreet van 28 juni 1985 betreffende de milieuvergunning.”

⁴ [Zoeken | Natura2000 \(vlaanderen.be\)](https://www.vlaanderen.be/zoeken) [impactscoretool | Natura2000 \(vlaanderen.be\)](https://www.vlaanderen.be/impactscoretool)

⁵ Adv.RvS 71.598/1 en 71.599/1 van 8 juli 2022 over een voorstel dat heeft geleid tot het decreet van 15 juli 2022 ‘tot wijziging van het Mestdecreet, wat het invoeren van de mogelijkheid om adviescommissies op te richten en de afschaffing van de nutriëntenemissierechten-MVW betreft’ (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1296/1) (71.598/1) en amendementen (*Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1296/2) (71.599/1) *Parl.St.* VI.Parl. 2021-22, nr. 1296/3. <https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1861828>

de ontworpen steunmaatregel (zie *supra*) en het feit dat die enkel het verminderen van het houden van varkens beoogt, komt het aan de steller van het ontwerp toe afdoende aannemelijk te maken dat dit (ruimer) verbod tot het houden van dieren, in overeenstemming is met het gelijkheids- en non-discriminatiebeginsel. Dit geldt te dezen des te meer daar het niet is uit te sluiten dat sommige inrichtingen die aanspraak willen maken op de ontworpen steunmaatregel, zogenoemde “gemengde inrichtingen” kunnen zijn die varkens- en pluimveestallen omvatten (zie art. 5.9.6.1. VLAREM II). Het is niet voor onmiddellijke vaststelling duidelijk waarom in dit geval in de “oorspronkelijke” varkensstal geen andere diersoort mag worden gehouden en gefokt terwijl pertinente, bedrijfstechnische of diervriendelijke redenen zouden kunnen doen oordelen dat in die stal waarin de varkenshouderij is stopgezet, de andere dieren worden ondergebracht.

Uit wat voorafgaat volgt dat het aan de steller van het ontwerp toekomt aan te tonen, desgevallend in een verslag aan de Vlaamse Regering, dat het verbod tot het houden van alle dieren vermeld in artikel 30, § 3, van het Mestdecreet, de toets aan het gelijkheidsbeginsel doorstaat, dan wel de omvang van het in te stellen verbod te herevalueren.

2° Zie ook *supra*, punt 6.2.2. wat de opmerking betreft inzake litt 8, punt d). Hiermee zijn ook verwant de voorwaarden vervat onder litt 8, punt e) in de mate dat dit verbod wordt opgelegd waar de bestemming nog toelaat het gebouw of de constructie als stal te laten fungeren, of waar dit verbod wordt opgelegd voor het houden van alle dieren bedoeld in artikel 30, § 3 van het Mestdecreet.

3° In tegenstelling tot (decretale) regelingen waarbij een verbod of een gebod wordt opgelegd,⁶ kent de ontworpen regeling geen openbaarheidsregeling die toelaat dat derden kennis kunnen nemen van de op grond van het ontworpen artikel 4, eerste lid, 8°, opgelegde gebods- en verbodsbepalingen die na de stopzetting of sloping, op het betrokken perceel of in de betrokken inrichting gelden, noch is er sprake van een informatieverplichting ter zake opgelegd aan bijvoorbeeld de instrumenterende ambtenaar zoals die bijvoorbeeld is bepaald in artikel 5.2.1 VCRO.

Zulks kan, naar de toekomst toe, desgevallend problemen doen ontstaan bij overgang van de betrokken percelen waarvoor een stopzettings- en/of een slopingsvergoeding is verleend, naar een derde (bv einde of overdracht van pacht, akte van eigendomsoverdracht, inbreng in een rechtspersoon, akte van vestiging van erfpacht of opstal enz.) en de kenbaarheid van deze geboden en verboden door deze rechtsopvolger. Zulks kan desgevallend problemen doen rijzen bij de blijvende handhaving van de betrokken verboden en geboden.

De Raad van State geeft daarom ter overweging mee om vanuit de efficiëntie van de handhaving en de rechtszekerheid, deze aangelegenheid door middel van een tussenkomst van de decretale regelgever te regelen door, bijvoorbeeld, deze beslissingen tot stopzetting en sloping op te nemen in het vergunningenregister en in een informatieplicht te voorzien voor de instrumenterende ambtenaar.

⁶ Zo kent bijvoorbeeld het VCRO het vergunningenregister (art. 5.1.2 VCRO))

Artikel 7

11. Artikel 7 stelt de voorwaarden vast die in hoofde van de eigenaar moeten zijn vervuld om in aanmerking te komen voor een sloopvergoeding.

12. Als derde voorwaarde is gesteld dat de “stal” in kwestie beschikt over de vereiste, niet vervallen of geschorste vergunningen. Te dezen moet worden opgemerkt dat de VCRO ook binnen bepaalde grenzen, (basis)rechten verleent aan hoofdzakelijk vergunde bouwwerken (zie art. 4.11.1, 7° VCRO), zoals bijvoorbeeld bij zonevreemde functiewijzigingen. Ook voorziet artikel 5.1.3 VCRO in het statuut van de vermoed vergunde constructies dat niet noodzakelijk is beperkt tot die welke zijn geregistreerd. Het verdient aanbeveling om, bijvoorbeeld in een verslag aan de Vlaamse Regering, uiteen te zetten waarom deze modaliteiten van “vergunning” niet mogelijk zijn.

Artikel 12

13. In § 2 ontbreekt de hypothese waarin, overeenkomstig § 1, tweede lid, van diezelfde bepaling, de aanvraag moet worden vervolledigd. Het verdient aanbeveling ook in die hypothese te bepalen wanneer de beslissings- en kennisnemingsstermijn ingaat.

Artikel 13

14. Met het sloopattest in § 2, tweede lid, wordt allicht bedoeld het sloopattest in de zin van artikel 4.3.5 VLAREMA. Het verdient aanbeveling dit te expliciteren bijvoorbeeld in het verslag aan de Vlaamse Regering.

Artikel 14

15. In artikel 14, § 1, 2°, dient overeenkomstig de interne logica van het in het ontwerp uitgetekende slopingsproces, als eindstap, de stap van het “effenen” van het terrein te gelden in plaats van de artikel 7, 6°, bedoelde slooping in zijn totaliteit.

Artikel 15

16. Deze bepaling stelt een verrekening in met de steun die toegekend is ter uitvoering van het besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2014 ‘betreffende steun aan de investeringen en aan de overname in de landbouw’ en het besluit van de Vlaamse Regering van 24 november 2000 ‘betreffende steun aan de investeringen en aan de installatie van de landbouw’ die nog niet definitief verworven is. Het bedrag van de vermindering wordt overgedragen aan het Vlaams Landbouwinvesteringsfonds (voortaan: VLIF).

Het is niet duidelijk wanneer een subsidie “nog niet definitief verworven is” in de zin van de ontworpen bepaling. De regeling dient op dit punt dan ook te worden aangevuld.

17. Het VLIF heeft rechtspersoonlijkheid en de bepalingen van de wet van 16 maart 1954 ‘betreffende de controle op sommige instellingen van openbaar nut’ in verband met de begroting, de rekeningen, het comptabiliteitsstelsel, het gezag en de controle op de instellingen van categorie A, zijn op het VLIF van toepassing voor zover er niet van wordt afgeweken in het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’.⁷

Artikel 12, § 4 van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’ somt de middelen van het VLIF op zijnde:

- “a) een jaarlijkse dotatie lastens de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap;
- b) de terugbetalingen van sommen, die voortkomen uit de uitvoering van de taken van het VLIF;
- c) het eventuele saldo op het einde van het voorgaande begrotingsjaar op het VLIF;
- d) de tegemoetkoming van de Europese Unie in de uitgaven van het VLIF voor de ondersteuning van de landbouwsector;
- e) de bijdragen voor de waarborg;
- f) retributies die worden opgelegd voor het sluiten van opslagcontracten.”

Het komt niet toe aan de Vlaamse Regering om met een verrekeningsregeling bedragen toe te kennen aan een afzonderlijke rechtspersoon wiens middelen bij decreet zijn vastgesteld en waarbij deze bedragen niet vallen onder die toegekende middelen. Deze regeling dient te worden weggelaten uit het ontwerp.

Artikel 17

18. Overeenkomstig de beginselen die de delegatie beheersen, kunnen de hier ontworpen machtigingen enkel betrekking hebben op aspecten van detailmatige of technische aard.

DE GRIFFIER

DE VOORZITTER

Astrid TRUYENS

Geert DEBERSAQUES

⁷ Artikel 12 van het decreet van 22 december 1993 ‘houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1994’.